



Distribución Restringida
LC/BUE/R.230
Agosto 1998

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Oficina en Buenos Aires

**ESTRATEGIAS EMPRESARIALES Y
AJUSTE INDUSTRIAL**

Bernardo Kosacoff



900033527 - BIBLIOTECA CEPAL

ESTRATEGIAS EMPRESARIALES Y AJUSTE INDUSTRIAL

Bernardo Kosacoff. Marzo 1998

Introducción

La economía argentina está transitando un proceso de profundas transformaciones. La estabilización no es, simplemente, la solución de sencillos desequilibrios, sino que supone profundas reformas estructurales para retornar al sendero de equilibrio, superando las fallas de coordinación. La prolongada vigencia de: 1) variaciones en los precios relativos en forma abrupta y volátil, 2) de desequilibrios externos y fiscales y 3) de preferencia extrema de los agentes económicos por flexibilidad dada la alta incertidumbre, en un contexto de permanente inflación y episodios hiperinflacionarios, han sido algunas de las condiciones del pasado reciente que deben ser consideradas en la implementación de la política económica.

En este marco, las recomendaciones que surgen en los programas de estabilización y reforma estructural inspirados en el denominado "Consenso de Washington", que se articulan en la apertura, la desregulación y el proceso de privatizaciones, resultan insuficientes para aproximarse a entender las múltiples facetas que acompañan a la dinámica del cambio estructural. En particular, se destaca la ausencia de un análisis de las respuestas empresariales a la implementación de estos programas, lo que lleva implícito un supuesto de comportamiento automático, y no diferenciado a nivel microeconómico, que conduciría a un nuevo patrón de especialización, compatible con la disciplina macroeconómica y la inserción en el contexto internacional.

La experiencia que surge del análisis de los cambios en el sector industrial argentino en las últimas dos décadas, evidencia que el fenómeno es mucho más complejo. En efecto, los cambios observados se caracterizan, entre otros elementos, por comportamientos diversos y contrapuestos, con una secuencia y tiempos muy distintos a los de las modificaciones en el proceso de apertura y de los cambios en los grandes parámetros macroeconómicos. Asimismo, se comprueba que la dinámica de cambio estructural estuvo fuertemente influida por el proceso evolutivo previo; que las instituciones públicas y privadas no se "aggiornaron" a las nuevas condiciones; y que en muchos casos, los beneficios privados generados por las estrategias empresariales no necesariamente coincidieron con los beneficios sociales.

El objetivo del presente trabajo es aportar al análisis del reciente proceso de

transformación industrial argentino. En particular, estará centrado en cuáles son los factores que determinan la existencia de respuestas empresariales distintas en la dinámica de cambio estructural que se está generando en las últimas dos décadas en la economía argentina. Asimismo, se consideran los efectos del cambio en las condiciones macroeconómicas y los vínculos entre la empresa y el mercado. Se evalúa este proceso, no solamente como el hecho de producir un bien industrial, sino como la generación simultánea de producción y desarrollo de capacidades tecnoproductivas, que permitirá establecer el patrón de especialización del sector industrial, en un contexto de transformación y de inserción en el mundo.

En la primer sección se analizan los rasgos centrales, de forma muy estilizada, de los elementos que caracterizan a la transformación del sector industrial argentino en las últimas dos décadas, tratando de evaluar cuáles han sido algunos de los determinantes de las respuestas empresariales y por qué existen comportamientos contrapuestos, considerando por un lado, algunos de los rasgos de lo que se denominan las reestructuraciones ofensivas; y por otro lado, aquellos aspectos en los cuales se verifican situaciones de sobrevivencia de firmas, pero a través de una estrategia defensiva.

En la segunda sección se hacen algunas referencias sobre el comportamiento de las firmas durante el Plan de Convertibilidad. En el mismo, se separan dos momentos: el primero, es el período 1991-1994 y el segundo, corresponde a los cambios que se generan a partir de las modificaciones de la tasa de interés internacional a principios del año 1994, y en particular, a partir del denominado "efecto Tequila", hacia finales del año.

La tercer sección analiza los cambios en la conducta y estructura de las firmas industriales en los noventa, enfatizando los cambios en la función de producción, el sendero tecnológico y los "límites" de las empresas. En la cuarta sección, se efectúa una breve evaluación de la evolución reciente del sector industrial. Por último, se realizan algunas consideraciones acerca del debate sobre la política industrial y las posibilidades de desarrollar un nuevo patrón de especialización industrial, considerándose algunos contenidos que deberían tomarse en cuenta para definir una estrategia competitiva.

1. LOS CAMBIOS EN EL PERIODO 1975-1995

Entre 1975 y 1995, el sector industrial ha perdido la capacidad de dinamismo productivo, de generación de empleo y de liderazgo de los procesos de inversiones, que lo caracterizaban en el pasado. Lo que se observa en el sector industrial, comparado con el de 20 años atrás, son profundas transformaciones que resultan en un sector industrial del mismo tamaño, pero con un modelo de organización de la producción de bienes industriales muy distinto al que tenía en el período de economía semicerrada^{1/}.

Las dos grandes "avenidas" de transformación en estos veinte años son las reestructuraciones ofensivas de algunas empresas industriales y las estrategias defensivas de sobrevivencia que caracterizan al resto.

Las reestructuraciones ofensivas en el sector industrial son aquellas en las cuales hubo fuertes inversiones en máquinas y equipos, y al mismo tiempo profundos cambios organizacionales en el modelo productivo. Esto determinó un notable incremento de la productividad en las plantas, con niveles que se ubican cerca de los mejores estándares internacionales. La primera pregunta que uno se hace es el grado de difusión que alcanzan estas reestructuraciones ofensivas. Es así que se pueden identificar alrededor de unas 400 empresas con estrategias ofensivas. Esto representa aproximadamente un 40% del producto industrial en el año 1995. ¿Qué conclusión se obtiene? Que existe una gran cantidad de casos microeconómicos notablemente exitosos, pero que cuando se agregan los datos, todavía no tienen la fuerza suficiente para generar un nuevo patrón de especialización de la industria argentina que genere un modelo sustentable en el largo plazo.

¿En qué sectores se encuentran estas empresas? Están por todo el tejido industrial, y participan, incluso, en aquellas ramas que estuvieron más afectadas por los procesos de apertura y de inestabilidad macroeconómica. Sin embargo, es posible delimitar cuatro grandes áreas que se destacan. La primer área corresponde a

^{1/} Algunas de las contribuciones globales que pueden consultarse son: Azpiazu y Nochteff (1995); Chudnovsky, Porta, López y Chidiak (1996); Kosacoff (1994); Schvarzer (1997); Gatto y Ferraro (1997) y Yoguel (1996).

la transformación de las industrias de insumos básicos (productoras de insumos intermedios de uso difundido, en el sector siderúrgico, petroquímico, del cemento, refinerías de petróleo, aluminio, etc.), en donde, a través de políticas activas de los gobiernos, hoy existen unas 20 o 25 plantas modernas operando a escala internacional²/.

La segunda área resulta del notable dinamismo del stock de recursos naturales que tuvo la Argentina en las últimas dos décadas, que quebró cuatro décadas de estancamiento previo. En este sentido, lo que se observa es que esta nueva capacidad ampliada de recursos naturales de la economía argentina, se liga con algunas actividades industriales, mediante una última fase de procesamiento, y en la cual el valor agregado a estos recursos se realiza en unidades productivas ubicadas dentro de los mejores patrones internacionales. Aquí están los casos del complejo oleaginoso, plantas en el área agroindustrial, de la industria petroquímica y demás³/.

La tercera área corresponde al complejo automotriz argentino, que hoy tiene rasgos totalmente distintos a los que tenía en el pasado, y en donde la transformación ha sido muy heterogénea. El núcleo básico que está cercano a las mejores prácticas internacionales se encuentra en la producción de algunas autopartes, básicamente para abastecer a las terminales. Las producciones de estos subconjuntos generan una capacidad de exportación que compensa parcialmente la nueva estructura del sector, caracterizada por el notable incremento de las importaciones y con una industria terminal más moderna, pero aún alejada de la "best practice"⁴/ en algunas plantas y con una capacidad de producción que supera holgadamente a la demanda interna.

Por último, en un fenómeno más contemporáneo y vinculado con el fuerte crecimiento del consumo masivo en el mercado doméstico de algunos bienes diferenciados durante la Convertibilidad, aparece la inversión en algunas nuevas plantas industriales de la industria láctea, de las golosinas, de las centrales telefónicas, de algunas otras actividades, configurando también, unas 30 o 40 plantas, relativamente muy modernas.

²/ Como ejemplos, para los casos particulares de la industria siderúrgica y del complejo petroquímico, ver Bisang (1989) y López (1993).

³/ Para el caso particular de la agroindustria ver Obchatko (1996).

⁴/ Ver Kosacoff, Todesca y Vispo (1991).

¿Qué es lo que sucede en la segunda avenida? Esta es la avenida de los sobrevivientes. Sobrevivientes a la apertura de fines de los setenta, a la crisis macroeconómica de los 80, y a las nuevas condiciones de competencia de la convertibilidad. A este nivel se verifica que son muchas las empresas que desaparecieron, y relativamente muy pocas las nuevas que se incorporaron a la estructura industrial. En conjunto se trata de unas 25.000 empresas (dejando de lado los pequeños talleres) que se caracterizan por el desarrollo de estrategias defensivas, y representan el 60% del producto industrial argentino.

¿Qué es lo que se observa en estas plantas industriales? Claramente, son muy distintas de lo que eran 20 años atrás; y en ellas también aumentó notablemente la productividad. Sin embargo, este punto tiene una evaluación positiva si se compara con su propio pasado, pero si la comparación es con la mejor práctica internacional, existe una brecha significativa, que no se puede determinar si es menor o mayor que en el pasado. Es decir, aumenta la productividad promedio en valores de un 100%, por estimar algún número que no es absolutamente marginal, pero esa performance que es muy buena con respecto a su propio pasado, está lejos de poder competir en un esquema de economía abierta.

¿Por qué aumentó la productividad en estas plantas? Hay tres fuentes que alimentaron el incremento de la productividad. La primera es la expulsión de empleo, que comenzó a mediados de la década del 70 y continúa en la actualidad. En efecto, se verifica la misma capacidad de producir bienes, pero con mucha menor ocupación. El segundo factor, corresponde a la introducción de cambios organizacionales; y en la Argentina se observa en todas estas plantas (no al nivel de difusión que alcanzaron en las sociedades más avanzadas) la introducción progresiva de un conjunto de prácticas organizacionales mucho más modernas que en el pasado. El tercer factor, proviene de inversiones generalizadas en todas estas plantas industriales, pero de carácter puntual y selectivo, y con el ciclo típico de la inversión vinculado al nivel de actividad. Y esto ocurrió con Martínez de Hoz, con el Plan Austral, con la Convertibilidad. Básicamente, lo que se hace es operar sobre máquinas y equipos adquiridos en los años 50 o 60, por lo que una típica planta industrial posee un gran desbalance, con grandes cuellos de botella, y en donde coexisten una gran cantidad de tecnologías de distinta generación. Cuando el nivel de actividad crece, lo que se verifica es una inversión puntual que intenta solucionar alguno de esos problemas específicos. Es decir, se busca resolver un problema del tratamiento de pintura, del envase, de equilibrar las líneas de producción, etc. Por lo que no se modifica la estructura de la planta, sino, se efectúa una inversión puntual

y selectiva que impacta en la productividad de la empresa. Pero esas plantas industriales siguen teniendo los rasgos básicos que tenía un taller en la sustitución de importaciones⁵/. Son plantas fuera de escala; en promedio, en la industria argentina, tienen el 5% o 10% de la escala óptima que se observa en la frontera técnica internacional, y tienen pocas economías de especialización. El tramado industrial argentino sigue estando caracterizado por un escaso desarrollo de proveedores especializados y de subcontratistas, con lo cual las plantas son excesivamente integradas y de escala reducida.

¿Cuáles han sido los factores determinantes de las respuestas contrapuestas (ofensivas y defensivas) a nivel de las distintas empresas? En primer lugar, se verifica que los comportamientos empresariales estuvieron profundamente articulados por las modificaciones dentro de lo que fue el escenario macroeconómico argentino, resultando el conjunto de incentivos y regulaciones determinante en las estrategias empresariales en estas dos últimas décadas (Fanelli y Frenkel, 1994).

El punto de inflexión en el proceso evolutivo bajo las condiciones del modelo sustitutivo es el momento en el cual la economía argentina fracasa con su experiencia de apertura a finales de la década del 70. En ese punto de partida, no era igual la situación de todos los sectores. La trayectoria evolutiva y madurativa de desarrollo de capacidades competitivas a nivel de las empresas, era heterogénea. A partir de ahí, lo que se verifica es que esta trayectoria anterior va a ser determinante en términos del comportamiento futuro de la empresa industrial, a nivel de cada uno de los sectores. Y en este sentido, se debe rescatar al sendero evolutivo previo como factor explicativo de las respuestas empresariales al proceso de ajuste.

El segundo aspecto determinante se vincula con que en el paradigma tecnoproductivo a nivel internacional hubo profundos cambios; pero estos cambios no tuvieron la misma intensidad a nivel de cada uno de los sectores. Entonces, la intensidad de este cambio en la mejor práctica internacional va a ser un segundo factor determinante, que explica por qué encontramos conductas empresariales diferenciadas al interior de las industrias.

El tercer aspecto está ligado a cuál es el tamaño y dinamismo del mercado doméstico. En un nuevo esquema de apertura de la economía y de integración al MERCOSUR, este aspecto es un factor explicativo de las distintas respuestas

⁵/ Ver Katz y Kossecoff (1989 y 1998).

empresariales.

El cuarto elemento está asociado a la dotación y expansión de los recursos naturales, que en el caso particular de la Argentina, se ha caracterizado por su notable dinamismo reciente, en contraposición del prolongado estancamiento durante la vigencia de modelo de economía semicerrada.

El quinto elemento determinante, es que las políticas selectivas aplicadas a nivel industrial y a nivel comercial en los últimos veinte años afectaron diferencialmente a las empresas. Por supuesto, también éste fue un elemento decisivo en las respuestas observadas.

Y por último, es muy importante el perfil del empresario, considerado en dos planos. Por una parte, no es lo mismo la conducta, en todas las decisiones económicas, que tiene una subsidiaria de una empresa transnacional, la que tiene un gran grupo o la que tiene una PYME. Y en este sentido, existen empresas que responden a un conjunto de incentivos muy diferentes. Por otra parte, a nivel de las empresas, en su trayectoria de evolución, se observan comportamientos y actitudes empresariales totalmente distintas que dependen de su estructura organizativa, su aversión al riesgo, su actitud innovadora, etc. En este sentido, a título de ejemplo, no va a ser lo mismo una PYME que hizo su cambio generacional o que ha tenido un cambio organizacional importante, de aquélla que está todavía en un proceso de transición conflictiva no definido.

2. LA INDUSTRIA EN EL PLAN DE CONVERTIBILIDAD

La Convertibilidad^{9/}, antes del efecto Tequila, viene con tres buenas noticias para los empresarios, por lo cual la apoyan enfáticamente. La primera buena noticia es la estabilidad, que impacta en términos de disminuir la incertidumbre de los empresarios en su vínculo con el mercado. Paralelamente surgen nuevas incertidumbres, vinculadas con cuál va a ser su estrategia competitiva futura, pero frente a los elementos de incertidumbre de la década anterior, hay un contexto muy distinto. Por otra parte se recrea un crecimiento de la demanda, contrapuesto

^{9/} Para un análisis más detallado, ver Canavese (1996) y Bouzas (1995).

sectorialmente, con 19 trimestres de crecimiento continuo del nivel de actividad. El tercer elemento importante es el efecto riqueza, que tiene que ver con un aumento de los ingresos futuros previstos, asociado al crecimiento del nivel de actividad y que se descuentan a una tasa de interés mucho más baja, en un marco de apreciación cambiaria.

Estos tres elementos redefinen los límites de la empresa y el mercado. A partir de estas nuevas condiciones, la pregunta permanente que se hacen al interior de la empresa ¿qué es lo que se produce y qué es lo que se compra?, tiene un contexto distinto, con mercados con costos de transacción menores y un nivel de incertidumbre menor. Esto redefine la red de proveedores, la externalización de servicios, la cooperación entre las empresas, los niveles de integración horizontal y vertical, etc.. Aquí se observan cambios muy profundos a nivel de las empresas durante la Convertibilidad. Simultáneamente replantea el modelo organizacional de la empresa, que tiene que adaptarse a las nuevas condiciones.

Estas buenas noticias no vienen solas, sobre todo para las empresas que se ajustaron con estrategias defensivas. El primer elemento destacado es la propia apertura económica, que permite la importación de bienes, poniendo un techo a la fijación de precios por parte de las empresas. Ahora, a diferencia de la década del 80, las firmas no pueden trasladar vía precios sus incrementos de costos. El Plan de Convertibilidad fue notablemente exitoso para estabilizar los precios, pero tuvo un primer momento de cambios de precios relativos muy fuertes, que favoreció a los bienes no transables, en detrimento de los precios industriales que competían con el exterior^{7/}. Esto generó una suba de precios de aquellos bienes que impactan en la estructura de costos de las empresas, y sobre todo en las empresas más pequeñas y medianas. También la mejora de la administración tributaria y previsional afectó al nivel de costos de estas empresas.

¿Qué mecanismos tienen ahora las empresas, para compensar estos incrementos de costos? Básicamente existen tres mecanismos para bajar los costos medios y poder subsistir en el mercado. El primero, son los incrementos de productividad antes comentados. El segundo, surge con el aumento del nivel de actividad y la concentración de los mercados, si se supone que a mayor escala de producción los costos medios bajan. El tercero, es con cambios organizacionales, fusiones e inversiones que realizan las empresas. En forma complementaria, el

^{7/} Ver Fanelli, Kacof y Machinea (1994), Gerchunoff y Machinea (1995).

Gobierno implementó un conjunto de acciones desregulatorias con el objeto de mejorar las condiciones sistémicas en términos de mejoras de la productividad y reducción de costos^{8/}.

Pero esta lucha de reducir costos medios tiene rendimientos decrecientes, porque las empresas siguen operando con los equipamientos básicos de los años 60 o 70, y no hicieron sus reestructuraciones ofensivas. En este sentido, la baja de costos medios encuentra restricciones rápidas, mientras que la suba de los costos sigue su camino.

El segundo elemento que afecta a las empresas es que cambian las condiciones del mercado financiero y del financiamiento de las mismas^{9/}. La estabilidad recrea un sistema de financiamiento totalmente distinto. Lo primero que se observa es que aumentan notablemente los requerimientos financieros por parte de las empresas. ¿Por qué aumentan? En primer lugar, porque aumenta el nivel de actividad. Pero en segundo lugar, y aún más importante, porque se recrea el crédito comercial. Se podría decir que en la hiperinflación, lo que se necesitaba de capital de trabajo era muy reducido. El comprador debía adelantar el dinero, con eso se producía, se entregaba la mercadería, y se cobraba la diferencia de la indexación. Ahora, aumentó el nivel de actividad y se entregan los productos a pagar a 60 ó 90 días. Estos requerimientos financieros se compensan en parte con el crédito comercial, y en parte, con el crédito bancario. Pero a pesar de que aumenta la monetización de la economía, se verifica un mercado financiero muy segmentado. Esto determina un incremento notable del endeudamiento de las empresas, que está muy concentrado en divisas (por su menor costo) y aumenta la exposición financiera de estas firmas^{10/}.

A partir de estos elementos se entra en un delicado equilibrio de las empresas, que se mantiene en la medida en que se mantenga el nivel de actividad. En delicado equilibrio la tasa de ganancia se reduce, y sólo se puede mantener la

^{8/} Ver Azpiazu (1993); Sguiglia y Delgado (1994).

^{9/} Bonvecchi (1997).

^{10/} Según un estudio de la Fundación Capital sobre 76 empresas que cotizan en la Bolsa -que representan el 90% de la capitalización bursátil total-, concluye: 1) el grado de endeudamiento (pasivo/patrimonio neto) se duplicó entre 1993 y 1991, 2) las obligaciones negociables fueron un instrumento adicional de financiamiento significativo, 3) se acentuó el endeudamiento en dólares y no existe un mercado para préstamos en pesos de largo plazo, 4) se ha complicado recientemente el acceso a los mercados financieros internacionales, 5) han aumentado los porcentajes de morosidad en los bancos. Ver diario Ambito Financiero, 18 de agosto de 1994.

masa de ganancia a través del incremento del nivel de actividad, al mismo tiempo que aumenta notablemente el endeudamiento y la exposición financiera de las empresas, que para operar en los mercados, van a tener que arriesgar mucho más dinero del que arriesgaban antes.

Este conjunto de elementos determina algo que se puede llamar el "pasaje del taller a la empresa". Las firmas cada vez se miran menos detrás del torno, del telar y de la máquina, y cada vez se miran más detrás de la caja registradora. La estrategia que se observa, en forma muy estilizada, es que del simple taller industrial del modelo sustitutivo, se pasa a una estrategia en tres planos. En el primero, las empresas siguen manufacturando bienes. En el segundo, lo que se observa, es que el incremento de los costos medios está asociado con el incremento del valor agregado, y frente a esto una estrategia para bajar sus costos medios es desarmar sus proveedores locales y abastecerse de partes e insumos importados, incrementando el ensamblaje, abandonando la fabricación^{11/}. Por último, las empresas privilegian notablemente sus redes de comercialización y distribución, porque se pueden convertir ellas mismas en las mejores comercializadoras de los productos importados. En este sentido, el vendedor del extranjero identifica que el fabricante local tiene sus canales de distribución, de comercialización, y que conoce los clientes, y que básicamente puede hacer la asistencia técnica, siendo de esta forma su mejor alternativa de canal de importación. La estrategia defensiva de las empresas induce a una mayor especialización ensambladora y comercializadora de las firmas industriales; de esa forma logran mantenerse en los mercados. Las empresas que se mantienen se caracterizan por especializarse en productos más diferenciados y con más contacto con la demanda. Pero evidentemente esto impacta en dos sentidos en forma negativa: no se incorpora mano de obra, y fundamentalmente, no se desarrollan nuevas capacidades tecnoproductivas que permita un pasaje de la producción hacia bienes con mayor valor agregado y diferenciación.

En este contexto caracterizado por la heterogeneidad, a partir del cambio en las condiciones internacionales, que se aceleró con el "efecto tequila", la situación de las empresas manufactureras sufrió modificaciones en varios planos. Tres de ellos son: 1) el esquema financiero, 2) el efecto riqueza y 3) el nivel de actividad y el destino de la producción.

^{11/} Según el Informe N° 3 de avance de resultados provisionales del Censo Nacional Económico 94 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, la relación entre el valor agregado bruto y el valor bruto de producción del sector industrial que era del 43,4% en 1986 se redujo notablemente hasta alcanzar un valor de 36,3%.

En relación a la situación financiera los cambios han comprometido seriamente a las empresas. En términos de préstamos las restricciones fueron desbordantes. El crédito internacional, incluido el comercial, en muchos casos se interrumpió o se acortaron los plazos y se aumentaron las tasas. El crédito doméstico siguió existiendo en una primera fase, pero a tasas reales bancarias incompatibles con cualquier negocio, al mismo tiempo, se interrumpieron nuevas líneas y luego, cuando comienzan a volver los depósitos, los bancos por no asumir riesgos prefieren el "wait and see".

Asimismo, se verificó una gran cantidad de rupturas de contratos de créditos comerciales a clientes, asociadas al crecimiento de convocatorias y quiebras declaradas, pero más significativo aún, al refinanciamiento y convocatorias no formalizadas. La suma de estos elementos, determina que del lado de las acreencias se hayan perdido parte de los activos y que no se conozcan casos en que se adicionaran intereses por las moras. En consecuencia, mientras las deudas han aumentado, los préstamos han decaído y la cadena de financiamiento está descaizada.

El notable "efecto riqueza" había sido uno de los componentes característicos de la empresa en la convertibilidad. Pero, la nueva situación deprimió este efecto riqueza. La combinación simultánea de un menor nivel de actividad, los desequilibrios financieros y la fragilidad de los negocios, vividos por los empresarios, fueron elementos determinantes de una valuación actual mucho menor de las firmas. Esta caída repercute en las posibilidades de financiamiento de las empresas, porque las empresas ahora deben más, y tienen como garantía real una empresa que vale menos. En efecto, tienen una exposición financiera mucho más alta, y dejan de ser demandantes genuinos de crédito. Esto aparece con mucha claridad cuando vuelven las condiciones de financiamiento y lo que no aparece no es tanto un problema de oferta de financiamiento, sino de demandantes genuinos.

En cuanto a la evolución del nivel de actividad, la ruptura del ciclo expansivo es clara, verificándose en 1995 una disminución cercana al 8% en el producto industrial^{12/}. Las restricciones e interrupciones de la cadena crediticia y la situación

^{12/} Cabe destacar que hasta el primer trimestre de 1995 se mantuvo el sendero de crecimiento inaugurado 18 trimestres atrás (entre 1990 y 1994 el producto industrial creció más del 30%). Recién en el segundo trimestre de 1995 se presenta una declinación del 4,1% en el nivel de actividad, que se fue acentuando mes a mes y que alcanzó en el año una caída superior al 8%. La contracción golpeó de manera diferente a los distintos sectores. Los más afectados fueron los productores de bienes de consumo durable que, hasta 1994, habían liderado (en particular el sector automotriz) la reactivación

del mercado laboral -la tasa de desocupación crece del 6% en octubre de 1991 al 16.4% en octubre de 1995- afectaron directamente al mercado doméstico, en particular a los anteriores sectores dinámicos de la convertibilidad. En contraste, se verifica un crecimiento de la demanda de exportaciones, que tiene en los bienes intermedios su principal beneficiario. Asimismo, superadas la restricciones del "efecto Tequila" se observa una recuperación de los niveles de inversión, asociado con un notable dinamismo en la importación de bienes de capital.

Son diversos los factores que explican este importante crecimiento exportador industrial^{13/}. Entre otros se destacan, los cambios en la situación de Brasil, la mejora notable de los precios internacionales -fundamentalmente de los "commodities"-, la caída del mercado doméstico y las ganancias de competitividad de algunos sectores. Sin embargo, algunos elementos indican la necesidad de efectuar una evaluación positiva, pero necesariamente prudente. Las exportaciones están concentradas en pocas empresas y sectores, sus encadenamientos productivos son relativamente frágiles en las cadenas de mayor valor agregado, el mercado del Brasil no es ajeno a dificultades cíclicas, los precios de exportación son en muchos casos sólo atractivos para obtener escala de producción y cubrir costos variables.

A diferencia del pasado, las disminuciones en el nivel de actividad afectan, actualmente, en forma muy distinta a las empresas. Caídas muy pequeñas alteran el punto de equilibrio de la firma. En el caso argentino se complica aún mucho más, dado el efecto negativo en la cadena de pagos.

En forma complementaria, en la actualidad existe un diagnóstico mucho más sofisticado de las empresas que en la etapa de una economía semicerrada. Numerosas firmas estuvieron involucradas en procesos de negociación por consultoras y equipos de research. Asimismo, las operaciones de crédito comercial y bancario, las relaciones con proveedores del exterior y el desarrollo de vínculos comerciales, tecnológicos y de representación internacional abrieron las fronteras de las empresas.

En estas condiciones, se verifican las transferencias de paquetes accionarios

industrial desde el inicio del Plan de Convertibilidad. Son los sectores productores de bienes de uso intermedio los que muestran un comportamiento ascendente recientemente, en contraposición a su desempeño contractivo en los primeros años de la convertibilidad.

^{13/} Ver Cepeda(1995) y Bisang y Kosacoff (1995).

de empresas bien posicionadas en el mercado en una perspectiva de largo plazo, con dificultades financieras y a valores mucho más bajos. Los compradores tienen una situación distinta. Pueden obtener financiamiento y a tasas muy inferiores, tienen el respaldo tecnológico para encarar los procesos de reestructuración y plantean sus estrategias en el largo plazo. Firms brasileñas, chilenas y transnacionales están en la línea de los interesados. Este proceso ya se verificó en el pasado reciente, siendo el sector alimenticio el preferido. Evidentemente, este fenómeno es selectivo y no generalizado.

3. CAMBIOS EN LA CONDUCTA Y ESTRUCTURA DE LAS FIRMAS INDUSTRIALES ARGENTINAS EN LOS NOVENTA

A mediados de los noventa, la estructura y la conducta de las firmas industriales muestran rasgos diferentes a los de las décadas previas. En un contexto de profundas transformaciones internas e internacionales como el registrado a lo largo de los últimos veinte años, las empresas locales enfrentaron las cambiantes circunstancias y los nuevos desafíos de manera diversa. Como se analizó previamente, a grandes rasgos, pueden caracterizarse dos actitudes o conductas: la primera, de tipo "ofensivo", que muestra desempeños notables en los intentos por alcanzar niveles de productividad similares a los internacionales; la segunda, de tipo "defensivo", que pone de relieve la insuficiencia de los esfuerzos realizados para cerrar la brecha de productividad y que muestra, por lo tanto, la presencia aún vigente de muchas de las restricciones, dificultades y carencias que en el pasado exhibían las firmas. Algunos de los hechos estilizados más destacados de esta "nueva micro" son:

a. Intensidad en la utilización de capital y trabajo

A inicios de los setenta, la industria local exhibía un predominio de funciones de producción con una mayor intensidad en el uso de la mano de obra. La reestructuración e instalación de unas veinte plantas productoras de insumos intermedios de uso difundido (acero, petroquímica, refinerías de petróleo, papel, aluminio, etcétera), consolidadas en los años ochenta, generó un cambio significativo en la especialización industrial. Con tecnologías cercanas a las mejores prácticas internacionales, su producción se caracteriza por un ciclo continuo a

grandes escalas e intensivo en el uso de capital. Asimismo, el desarrollo hacia la diferenciación, que hubiese permitido una mayor participación de recursos humanos calificados, fue significativamente inferior al previsto. En forma adicional, las nuevas plantas aceleradas también se caracterizan por su escasa incorporación de empleo.

Por otra parte, las principales inversiones industriales efectuadas en las últimas dos décadas revelan: 1) la existencia de funciones de producción más intensivas en el uso de capital y 2) una marcada concentración de la inversión en un grupo acotado de conglomerados económicos y 3) una fuerte incidencia de los mecanismos promocionales en los sistemas de financiamiento. Todo indica que -de extrapolarse la tendencia observada en las grandes firmas- la industria habría perdido preponderancia como fuente de creación de puestos de trabajo, tal como lo señalaban las evidencias consideradas anteriormente.

Estos elementos apuntan a mostrar que desde inicios de los ochenta existe en la cúpula del sector industrial una tendencia hacia funciones de producción más intensivas en capital. Asimismo, en la Convertibilidad, la caída del margen bruto real de la industria en un contexto de incremento de los costos salariales unitarios y de fuerte disciplinamiento del proceso de formación de precios (originado en una mayor apertura importadora) derivó, en una primera etapa, en la reducción de los planteles laborales y, después, en la incorporación de nuevas máquinas, tecnologías y procesos ahorradores de mano de obra. La política económica "aceitó" este proceso a través de las reducciones arancelarias en los bienes de capital y de la apreciación que se produjo en el tipo de cambio.

La pérdida de capacidad de generación de nuevos puestos de trabajo de la esta nueva microeconomía, se expresa con claridad en los períodos de crecimiento del nivel de actividad de la Convertibilidad y con extrema preocupación en su período contractivo, que esta asociado con un notable incremento de las tasas de desocupación abierta (con valores entorno al 18% en 1996/7 -cifra que se ubica tres veces por encima de los niveles promedios históricos de la economía-), siendo las actividades industriales una de las causales de este desempeño.

b. Cambios en la conducta y en el sendero tecnológico de las firmas industriales

Las condiciones que dan marco a la economía en los noventa tienden a introducir una nueva dinámica tecnológica, muy distinta al patrón observado en el proceso sustitutivo (Katz, 1986), algunos de cuyos rasgos centrales son:

i) Para un conjunto de empresas -especialmente las metalmecánicas- se acrecientan los procesos de integración a redes de comercio internacional. Esta tendencia permite iniciar un proceso de especialización y reducción del "mix" de producción, simultáneamente con la desintegración productiva y el uso más preponderante de las cadenas comerciales. Desde la perspectiva tecnológica, la posibilidad de grados crecientes de globalización de la producción requiere una especialización en productos compatibles técnicamente con los estándares internacionales. De esta forma, se tiende a reducir la brecha previa en las tecnologías de producto, a la vez que se minimizan los esfuerzos de I+D propios vinculados al desarrollo de algún nuevo producto o proceso, o a la adaptación de las tecnologías extranjeras; todo ello, sin el fortalecimiento de la cadena doméstica de proveedores.

ii) Un conjunto acotado de empresas, en cambio, opera reforzando sus mecanismos de adopción (importación de bienes de capital mediante) de tecnologías, sobre la base de una incorporación externa de productos y procesos con el fin de ampliar los "mix" productivos y operar sobre demandas segmentadas de bienes de consumo masivo. Estas firmas actúan sobre el mercado interno, con proyección hacia el resto de los países del Mercosur, en actividades que cuentan con el sustento de ventajas naturales y de un prolongado proceso de adquisición de capacidades previo (alimentos, bebidas, lácteos, etcétera).

iii) El retroceso productivo en los sectores "intensivos en tecnología" considerados como "locomotoras" en las economías de desempeño más exitoso. En efecto, la regresión en la producción local farmoquímica, de algunos bienes de capital, del complejo electrónico y de las telecomunicaciones priva a la actividad local de cierta independencia y de los efectos "derrame" que su desarrollo produce sobre el resto de la economía.

iv) Una mayor preocupación por las tecnologías organizacionales, reexaminadas debido a varias razones: a) el replanteo de las formas de producción, incorporando nuevos criterios asociados a la flexibilización y la especialización (subcontratación, gestión de calidad, justo a tiempo, etcétera); b) la consolidación de formas organizacionales poco usuales en los setenta (GE, alianzas de firmas locales con empresas extranjeras, acuerdos de complementación, etcétera), y c) los recambios generacionales a nivel empresarial. El dinamismo de la actividad desplegada por las grandes consultoras nacionales e internacionales en los últimos

años inducen a pensar en cierto grado de incipiente difusión de estas tecnologías^{14/}. Estos cambios se manifiestan, además, en un testeo del potencial tecnológico a través de certificaciones internacionales^{15/}.

v) Desde una perspectiva de comparación internacional, la planta típica de los setenta tenía, entre otros rasgos, una reducida escala de producción y una brecha significativa de productividad. En los noventa se produjeron algunas modificaciones en esos aspectos, aunque se puede afirmar que aquellas características continúan aún vigentes. En este sentido, algunos relevamientos actuales, indican que la mayor parte de las plantas industriales difiere sustancialmente en tamaño respecto de sus competidores, tanto de Brasil como del resto del mundo. En un trabajo donde se realizan comparaciones de escalas de producción, se constata que de 408 casos, en un 78% se exhiben menores tamaños relativos para las plantas locales. En los casos donde existe mayor o igual escala, se observa que el 35% corresponde al rubro alimentos, seguido por el rubro químico-petroquímico con el 30%^{16/}.

En estas condiciones, la incorporación puntual de inversiones, la adopción de tecnologías "blandas", los ajustes en la dotación de mano de obra y el incremento en los niveles de actividad conllevan importantes incrementos en la productividad del sector industrial. Del análisis de casos puntuales (sectores automotriz, siderúrgico, metales livianos, papel, etcétera) y de la actividad manufacturera en su conjunto se desprende que se registraron fuertes aumentos en la productividad industrial entre fines de los ochenta y mediados de los noventa^{17/}. Sin embargo, y salvo algunas excepciones referidas a las inversiones de magnitud efectuadas en la última década, la productividad promedio difiere claramente de la registrada en empresas y/o sectores a nivel internacional. En buena medida, el crecimiento en la productividad encuentra su límite en la dotación inicial de equipos y organizaciones que, en lo sustantivo, datan de varias décadas.

En síntesis, en el marco de una heterogeneidad de conductas, las firmas tienden a modelar un comportamiento tecnológico emparentado al abastecimiento

^{14/} La preocupación por el tema es captada también desde la perspectiva de la calificación del personal frente a las nuevas formas de organización de la producción (Fuchs, 1994)

^{15/} Ramos (1995).

^{16/} Secretaría de Programación Económica (1994).

^{17/} Kacef (1994).

externo, con una mayor capacidad de negociación y conocimiento inicial, el desmontaje de los equipos para desarrollos con mayor participación local y una revalorización de los aspectos organizacionales no sólo en la producción sino también en la comercialización y las finanzas.

c. Los límites de las empresas manufactureras argentinas

A inicios de los setenta, una de las características típicas del desarrollo industrial local era el elevado nivel de integración vertical de las empresas que operaban casi exclusivamente en un mercado interno pequeño y protegido y con un escaso desarrollo de proveedores especializados. Asimismo, los esquemas organizacionales de las firmas estaban fuertemente centralizados, producto del carácter familiar de gran parte de ellas.

Se observa un significativo cambio en la organización industrial de gran parte de las plantas fabriles en relación a la decisión de "hacer internamente o subcontratar" partes o procesos de un producto en particular, así como, también, en la posibilidad de aprovisionarse alternativamente en el mercado doméstico o vía importaciones. La tendencia general indica una desintegración de las actividades. Estas transformaciones surgen como respuesta a modificaciones ocurridas en: 1) los precios relativos; 2) el marco legal que regula la importación de partes y piezas, con una especial referencia a la reformulación de los regímenes sectoriales (especialmente el automotriz, de tractores, naval y motores); 3) las condiciones generales de estabilidad y apertura de la economía, que disminuyen la incertidumbre y permiten una mayor credibilidad en las relaciones contractuales y en los mecanismos de funcionamiento del mercado.

Este proceso no se complementa con un mayor desarrollo de redes de subcontratistas locales. Las nuevas condiciones regulatorias (como el régimen automotriz y el de especialización), la existencia de empresas articuladas con el exterior (vía societaria o por acuerdos específicos) y las ventajosas condiciones de la oferta externa conducen a que la mayor parte de la desverticalización se provea desde el exterior. Este es uno de los componentes explicativos de la disminución en el coeficiente de valor agregado sobre valor de producción verificado en la última década.

En suma, los datos indican que el propio sector manufacturero ha utilizado la apertura y desregulación económica para incrementar las importaciones, tanto de

partes y piezas como de productos terminados. Ello indicaría una tendencia hacia la desverticalización de la actividad, tanto en lo atinente a la producción (con compras de partes y piezas en el exterior) como a la comercialización (completando las líneas de comercialización con productos importados). A juzgar por los datos, la desverticalización de la producción se articula con oferentes externos, hecho compatible con la conducta de las subsidiarias de las transnacionales, particularmente en el ámbito del Mercosur. En ese sentido, un trabajo sobre las principales filiales de ET en la Argentina revela que un 60% de las exportaciones y un 78% de las importaciones efectuadas por un núcleo representativo de este tipo de empresas se realiza dentro de la propia red corporativa. De las importaciones, un 56,6% corresponde a insumos y un 40,4% a bienes finales^{18/}.

En forma complementaria, se ha verificado -con más intensidad en las empresas de mayor tamaño- un aumento significativo de la externalización de actividades de servicios que anteriormente se desarrollaban al interior de la planta. No existen estimaciones cuantitativas agregadas, pero es fácilmente comprobable la generalizada difusión de una mayor contratación externa de servicios tales como mantenimiento, seguridad, limpieza, alimentación, capacitación, publicidad, márketing, etcétera. En el pasado reciente, estas actividades se desarrollaban internamente, por lo que impactaron negativamente en el empleo y en el valor agregado industrial directo y generaron un aumento de los requerimientos de la industria al sector servicios.

4. UNA BREVE EVALUACION SOBRE LA EVOLUCION INDUSTRIAL RECIENTE^{19/}

Sería difícil que se produjera un desacuerdo de importancia al señalar, a la segunda mitad de la década de los años setenta, como el momento o período del cual se produce un punto de inflexión en la evolución de la industria argentina. En tal sentido, veinte años atrás la actividad manufacturera no sólo era diferente a la actual sino que, además, las perspectivas y proyecciones que en aquel entonces se realizaban sobre su futuro, poco tienen que ver con las características que presenta en la actualidad. Sucedió que hace dos décadas se inició el proceso de *desmantelamiento* de un modelo de industrialización articulado, de manera central,

^{18/} Kosacoff y Bazchinsky (1994).

^{19/} Esta sección fue elaborada con Carlos Bonvecchi.

alrededor de la sustitución de importaciones.

En ningún momento se trató de un conjunto de fases y de acontecimientos sucesivos de carácter lineal. Por el contrario, una de las improntas que marcó este proceso fue, por lo menos hasta los finales de los ochenta y comienzos de los noventa, la coexistencia de marchas y contramarchas. Así, entre 1976 y 1982 al tiempo que se instalaban con vigor las fuerzas favorables a un mayor grado de apertura, se movilizaban importantes intereses -impulsados en ocasiones desde el mismo Estado- alrededor de la defensa y continuidad del modelo sustitutivo. Acontecimientos de origen externo "jugaron" de manera circunstancial, también, a favor de estos últimos. Tal es el caso de la crisis de la deuda externa en los inicios de década anterior que, entre otros aspectos, se reflejó en un nuevo "cierre" casi obligado de las economías endeudadas.

Las dramáticas circunstancias que rodearon los acontecimientos políticos, sociales y económicos internos sobre los finales de los años ochenta, sumadas a las nuevas condiciones económicas internacionales que instalaba el acelerado proceso de *globalización*, crearon las condiciones para que el retorno de las fuerzas e intereses favorables a una mayor apertura comercial, financiera y tecnológica externa ocupara un lugar cada vez más gravitante. En estas condiciones, el tránsito hacia una estructura dinámica industrial diferente tiene todas las características de un proceso inexorable. Ahora la coexistencia de marchas y contramarchas es un hecho de escasa significación. En cambio, la presencia de resultados contrapuestos constituye una de las consecuencias centrales de las respuestas empresariales a los cambios que se han producido en la *reglas del juego económico* y en el *entorno competitivo* de las firmas.

En este nuevo marco el menor o mayor éxito de los esfuerzos de las empresas para cerrar o reducir la brecha de productividad que las separa de los niveles vigentes en las economías más desarrolladas, constituye un parámetro insoslayable a la hora de evaluar las posibilidades de desempeño y continuidad futura de las firmas. A su vez la simultaneidad de resultados contrapuestos se traduce, por un lado en la creciente heterogeneidad que se va conformando en la estructura y en la dinámica industrial y por el otro, en registros de producción de valor agregado que, en una perspectiva de mediano plazo, no representan grandes avances para el conjunto de la industria. Por el contrario, en el caso del PBI, la difusión de los datos provisionales del Censo de 1994 permite comprobar que, en el período 1986-93, el coeficiente de valor agregado a valor de producción descende de manera significativa.

Empero, más allá de posibles diferencias en el orden de las magnitudes, pero no en el de los signos, existe un amplio consenso entre quienes investigan sobre las cuestiones industriales que, durante lo que va de los años noventa, la actividad manufacturera, ha sido, en términos netos, expulsora de mano de obra; que tanto el número de establecimientos como el de líneas de producción ha disminuido; que el grado de apertura comercial externa se elevó, más por el lado de las importaciones que del lado de las exportaciones; que se produjo un importante proceso de inversión, por lo menos en relación con los niveles de los años precedentes, que se ha concentrado principalmente en las empresas de mayor tamaño y bajo la modalidad de la adquisición de firmas existentes; que un porcentaje mayoritario y creciente de la producción es realizado por las firmas más grandes y medianas-grandes, segmento empresarial que, a su vez, se ha extranjerizado de manera significativa; que a pesar del "tibio" proceso de desconcentración del crédito bancario, las grandes empresas siguen acaparando una enorme proporción de los préstamos, al tiempo que las PYMES continúan enfrentando, tanto en el sistema bancario local como en el mercado de capitales doméstico e internacional, casi las mismas y difíciles restricciones en materia de acceso al financiamiento que en un pasado no muy remoto; que los precios de la actividad disminuyeron sensiblemente tanto respecto del costo de los insumos y de los servicios distintos al trabajo como en relación a los salarios de los obreros y empleados; que el coeficiente de valor agregado declinó de manera abrupta en el contexto de una paralela disminución del margen bruto real de las actividades fabriles.

Existe también, un reconocimiento generalizado en torno a que, durante los años recientes, se produjeron importantes mutaciones de naturaleza microeconómica. En ese orden de ideas se destacan aspectos tales como una mayor presencia de "funciones de producción" menos intensivas en el del "factor trabajo"; una tendencia creciente, en desmedro de los esfuerzos adaptativos locales, a la adopción de tecnologías de producto de origen externo con niveles cercanos a las mejores prácticas internacionales; un abandono aún más intenso de los esfuerzos tecnológicos locales en la generación doméstica de nuevos productos o procesos; una fuerte disminución de la *verticalidad* de la producción interna originada, de manera central, en la sustitución de valor agregado doméstico por mayores contenidos de origen externo y, en menor medida, por los magros avances en el proceso de subcontratación local; un importante replanteo de las actividades de las firmas orientado a un "mix" de productos más reducido, a una fuerte complementación de la oferta interna a través de importaciones, a una creciente "externalización" de actividades que en un pasado reciente se realizaban con

personal de la firma -en especial, en el área de los servicios auxiliares-; una mayor "internacionalización" de las empresas y una creciente consideración, en la estrategia de crecimiento de las firmas, de los mercados externos -en particular, el MERCOSUR-; una reformulación de la gravitación relativa de los diferentes segmentos empresarios, con una participación cada vez más alta de las subsidiarias de firmas transnacionales y de los grandes grupos económicos locales y, privatización mediante, la virtual desaparición de las empresas estatales; la introducción de innovaciones "blandas" que, junto con las restantes transformaciones, han derivado en aumentos de la productividad laboral y de los equipos, siendo el crecimiento diferencial a nivel de las firmas el motor esencial de la creciente heterogeneidad estructural que, de manera *inter e intra sectorial*, se va configurando en toda la industria.

Sin embargo, la evidencia de la cada vez más reducida importancia relativa de las actividades fabriles como impulsoras del crecimiento del PBI global, su fuerte dependencia de los ciclos financieros externos, y el cambiante patrón de liderazgo al interior del sector constituyen indicadores de que esas mutaciones de naturaleza *microeconómica* no han sido suficientes para configurar un nuevo modelo de industrialización ni para sentar las bases de un crecimiento más sustentable en el largo plazo. No obstante, cuando se consideran los resultados, en términos de los avances en la producción y el valor agregado, de todos estos procesos y transformaciones, pueden aparecer sorpresivas diferencias en la lectura de los hechos.

Así para aquellos que analizan los cómputos del sistema de Cuentas Nacionales, el mencionado proceso de transformaciones habría redundado, entre 1990 y 1994, en un crecimiento de la producción y del PBI superior al 31%, y del 20% si la comparación es con los registros de 1986. Sobre la base de estos datos, la lectura destacaba que más allá de los inevitables costos y sacrificios que acarreaban los programas de ajuste y de reforma estructural, los resultados alcanzados en términos de producción y productividad otorgaban "legitimidad" a las políticas implementadas. Las lecturas "críticas", que no podían soslayar la evidencia de los incrementos en la producción y en la productividad, oscilaban entre un manifiesto disgusto por la naturaleza y orientación de las transformaciones, y la presentación de un conjunto de recomendaciones destinadas a corregir algunos de los aspectos de las políticas encaradas, a mejorar otros y, por último, a poner en práctica nuevas medidas que hasta ese momento no habían sido adoptadas por las autoridades.

La difusión de los datos del Censo 1994 *re-introdujo* una perspectiva sobre los resultados del proceso de ajuste y de reforma estructural que, hasta ese entonces, no contaba con el aval -aunque sea provisorio- de los testimonios numéricos. Ahora, el aumento de la producción entre 1990 y 1994 se reduce a la mitad, y el correspondiente al valor agregado alcanza una magnitud irrelevante. Los resultados empeoran si la comparación se hace con respecto a los registros de 1986: la producción sólo se habría incrementado en un 8% y el valor agregado habría disminuído en torno al 10%.

Sin embargo, es relativamente reducido el tiempo transcurrido desde que se dió comienzo a las políticas de ajuste y de reforma estructural para que sus resultados puedan ser evaluados de manera categórica. No obstante, se trata de un proceso que, difícilmente, pueda retrotraerse en sus aspectos sustantivos. El modelo de industrialización estructurado alrededor del eje central de la sustitución de importaciones ya había dado, a mediados de la década de los setenta, casi todo lo que podía. Ya en aquel entonces resultaba difícil negar la necesidad de encarar reformas que, al tiempo que rescataban los aspectos positivos del modelo, confluyeran en otro más abierto, más competitivo, más moderno en su organización, en su "entramado", en su tecnología, en sus productos y con un mayor contenido de valor agregado nacional.

Empero, lo que las nuevas evidencias censales estarían señalando es, por un lado, que los costos asociados con el proceso de ajuste y de reforma estructural habrían sido mayores a los que, en un principio, se estimaron y, por el otro, que los resultados alcanzados en materia de producción y de valor agregado fueron significativamente inferiores a los que en un comienzo se anunciaron. Pero, lo que los datos censales no dicen es que no sería ajena a esos mayores costos y magros resultados cierta "ausencia" de los poderes públicos; en particular, en términos de una excesiva inclinación por dejar librada a *las fuerzas del mercado* el rumbo y el ritmo del proceso de transformaciones en la industria. Ello podría significar que los costos asociados con los ajustes y las reformas estructurales tiendan a incrementarse; en especial, respecto de los menores contenidos de valor agregado doméstico, inferiores niveles de empleo, desaparición de líneas de producción, cierre de establecimientos, concentración y transnacionalización de la producción, etc. Un cambio, en esa actitud de prescindencia podría implicar que el proceso de transformaciones en la industria tenga, todavía, un final abierto.

5. LA BUSQUEDA DE UNA ESTRATEGIA COMPETITIVA

En 1994 se ha reabierto, con mayor intensidad, el debate sobre la política industrial existente en el país. Tres aspectos han monopolizado ese debate. El primero, se refiere al régimen especial que regula a la industria automotriz que frente a sus espectaculares resultados, ha generado una controversia que abarca desde su justificación hasta la posibilidad de ampliarlo a otras actividades. El segundo, se relaciona con el déficit de la balanza comercial, y en especial, del sector industrial. El tercero está centrado en los impactos sobre la ocupación que está generando el intenso proceso de reestructuración.

Las adversas consecuencias, sobre amplios segmentos del aparato fabril, de las desfavorables condiciones que hasta mediados de 1994 imperaron en los mercados internacionales (excesos de oferta y caída de precios, proliferación de prácticas desleales) y de los efectos de la política de shock en materia de apertura externa, sumados a la reducida flexibilidad que exhibían las autoridades económicas para que las actividades y firmas sometidas a estas presiones transitaran el camino de la reestructuración de manera gradual, motorizaron crecientes reclamos sectoriales.

Frente a ello, la conducción económica adoptó un conjunto de medidas, unas de carácter selectivo, y otras de tipo más "horizontal". En la implementación de estas decisiones no ha sido sencillo, para las autoridades, determinar un punto de equilibrio. Por un lado, los reclamos empresariales tienen fundamentos. Por otra parte, las críticas se centran en tres elementos: 1) la existencia de situaciones similares en muchas otras actividades y/o empresas no beneficiadas, 2) la influencia de estas medidas sobre la disciplina macroeconómica y 3) la falta de compromisos empresariales que permitan acelerar el logro de la competitividad.

En la actualidad están vigentes un número significativo de disposiciones que inciden en el desarrollo industrial. Entre las más relevantes se destacan: 1) aquellas que intentan reducir los costos de los bienes industriales, en especial de los transables, destacándose por su importancia la rebaja de la incidencia impositiva y previsional en los costos laborales; 2) las modificaciones en la política comercial, en particular la implementación de derechos antidumping, cupos a la importación y derechos específicos y 3) las políticas sectoriales, concentradas especialmente en el sector automotriz. Las mismas se complementan con un conjunto de instrumentos, de carácter "horizontal" que apuntan a enfrentar muchos problemas generalizados en

el tramado industrial. A partir de 1996 se observan importantes cambios en las modalidades de intervención pública. El gobierno nacional tiende a sustituir el rol de asistir de manera directa a la micro y Pyme a partir de una oferta centralizada de servicios e incentivos, por la función de promover el desarrollo de mercados a partir de las necesidades de la demanda. En esta nueva modalidad de intervención pública, se le asigna al mercado un rol estratégico como institución que gobierna la asignación de los recursos disponibles para fomentar la competitividad de las Pymes.

Sin embargo, la suma de estas acciones no tiene la entidad suficiente para configurar una estrategia de reconversión productiva. También es muy escasa la articulación de los distintos instrumentos, el cual revela la necesidad de una reingeniería de las instituciones públicas y privadas vinculadas con el desarrollo industrial. Aunque existe un amplio consenso sobre la importancia de sostener la estabilidad macroeconómica, la disciplina fiscal, la menor ingerencia del Estado en las actividades económicas y la apertura externa como orientaciones centrales del "nuevo modelo económico", se considera que las mismas constituyen condiciones necesarias, pero no suficientes, para alcanzar un proceso sustentable de crecimiento y para conformar un nuevo patrón de especialización industrial que rescate los valores positivos de un rico acervo histórico originado en el dilatado proceso de industrialización argentina y no, simplemente, dejar que ese nuevo perfil productivo surja del "libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda".

El reconocimiento de las "fallas de mercado" y de la debilidad de las "instituciones" para inducir la mejora en el desempeño de mercados altamente imperfectos y el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas generó, a su vez, las condiciones para iniciar un replanteo de las políticas industriales. Debate que difícilmente encuentre una respuesta en la reiteración de los instrumentos y del marco institucional de la etapa sustitutiva de importaciones. El desafío es el mismo que el del pasado, pero las condiciones internacionales e internas tienen un punto de partida diferente²⁰.

La Argentina enfrenta el desafío de avanzar en la competitividad. Los campos de acción son múltiples e interrelacionados, aunque sólo se mencionarán cinco de fundamental importancia: 1) el desplazamiento de los procesos de industrialización a productos "diferenciados" con mayor valor agregado; 2) la articulación de

²⁰/ El debate acerca de la política industrial se ha amplificado recientemente, en particular en el escenario de los países desarrollados, en los cuales se verifica una acelerada intensificación de la competencia en un marco de creciente globalización. Ver entre otros, Esser, K. (1992) y otros; Pérez, W. (1995); Reich, R. (1991); World Bank (1992); Bianchi, P. (1997); Chang, H. (1994).

"networks" productivos que den "masa crítica" a la industrialización; 3) replanteo, desde la "lógica industrial", de algunos de los aspectos del proceso de privatizaciones; 4) profundización de políticas "horizontales", en particular, en la calificación de los recursos humanos y en la articulación del "sistema innovativo nacional"; 5) conformar un sistema financiero capaz de orientar los recursos provenientes del ahorro interno y externo -a tasas y plazos adecuados-, a proyectos con elevada tasa de retorno económico y social.

¿Cuáles son los puntos de partida? Claramente la Argentina, en estos veinte años, ha desarrollado más sus recursos naturales y ha logrado una gran capacidad en la producción de sus industrias básicas. Empero, el escenario internacional muestra que este tipo de industrias hoy resulta insuficiente para competir; esto es, que no es adecuada esta especialización. Hay que avanzar, a partir de estas producciones, hacia las cadenas de mayor valor agregado.

Una avenida clara que tiene posibilidades dentro del desarrollo industrial argentino es, justamente, fortalecer las capacidades que permitan pasar de los productos estandarizados a los productos diferenciados y altamente especializados; de los productos con bajo valor agregado a los productos con alto valor agregado. Ello requiere contar, básicamente, con un sistema innovativo nacional, con una fuerte capacidad tecnológica y, fundamentalmente, con una fuerte inversión en recursos humanos. Argentina, como país intermedio dispone todavía de un stock de recursos humanos calificados relativamente importante, a pesar del deterioro que ha sufrido en los últimos años. Al mismo tiempo se sabe que la Argentina tiene más de un siglo de industrialización; que la misma presentaba deficiencias a nivel microeconómico en términos de tamaño de plantas y escasas capacidades de especialización; que hubo desequilibrios macroeconómicos muy fuertes en términos de la posición deficitaria del sector externo o de fuertes costos fiscales asociados con el desarrollo de la industrialización. Pero, a pesar de todos esos problemas, se fue generando simultáneamente con la producción de bienes industriales una gran cantidad de capacidades tecnológicas que, evidentemente, constituyen un punto de partida que pocas sociedades pueden exhibir. En este sentido se debe señalar que cuando hay enfermedades, la mejor forma de erradicarlas no consiste en matar al enfermo, sino en tratar de curarlo.

Es a partir de esta historia, con sus marchas y contramarchas, que la Argentina tiene por delante el desafío de pasar a las cadenas de mayor valor agregado: por ejemplo, del trigo a la galletita diferenciada, del acero a la autoparte mecanizada que pueda insertarse en los procesos de globalización o del cuero al

producto de marroquinería con alto diseño. Avanzar en esta dirección puede brindar la posibilidad de fortalecer la capacidad productiva ampliando los mercados. Ello permitirá integrar el proceso de modernización y de automatización que son requisitos esenciales para participar en el comercio internacional. La nueva organización económica mundial hace cada vez más difícil comercializar productos que no tengan gestión de calidad, que no contemplen la protección ambiental o que no cumplan con el dumping social en el sentido de que se paguen bajos salarios.

Fortaleciendo y avanzando en la cadena de mayor valor agregado se podrá modernizar la industria, automatizarla, robotizarla y, al mismo tiempo, generar nuevos puestos de trabajo que, sin lugar a dudas, requieren de fuertes inversiones en capacitación de los recursos humanos: articular, en una estrategia competitiva, las redes entre las empresas, entre las distintas instituciones, entre el sistema educativo y la universidad en particular, entre el sector público y el privado. Porque nadie regala nada, absolutamente nada, en el mundo de la competencia.

El avance en el camino hacia la diferenciación plantea otro de los campos de acción señalados. El desarrollo sostenido de una industria competitiva requiere de acciones sistémicas que brinden una masa crítica para una inserción activa en la división internacional del trabajo. Ello requiere involucrar, por un lado, a las distintas actividades productivas y, por el otro, a los diferentes agentes económicos.

Los sistemas competitivos se basan en complejos productivos con fronteras cada vez más difusas entre las actividades primarias, industriales y de servicios. Para que un bien pueda competir, debe ser el resultado de un proceso de elaboración en una cadena productiva articulada y eficiente. Asimismo, la participación de los distintos tipos de empresas es vital. Es muy difícil avanzar en franjas de especialización, y tener "impacto macroeconómico", sin la participación de las empresas de mayor envergadura (las Empresas Transnacionales y los Grandes Grupos Económicos). Pero al mismo tiempo, no hay experiencia industrial exitosa que no haya desarrollado una trama de empresas Pymes eficientes -hacia las cuales deben orientarse los esfuerzos-, que en muchos casos son los proveedores especializados y subcontratistas. Ello hará posible la potenciación de las nuevas organizaciones competitivas basadas, simultáneamente, en el desarrollo de economías de escala y de especialización flexible.

El proceso de privatizaciones constituye uno de los cambios estructurales más significativos de los últimos años. Sus efectos no se limitan a la macroeconomía, a las cuentas fiscales y a la distribución del ingreso. También

pueden impactar, de otra manera, sobre la competitividad industrial. Un aspecto a considerar es la generación de "spillovers" (derrames) positivos en la economía que induzcan al incremento de la competitividad sistémica. La eficiencia, la calidad y los precios de los servicios que prestan, forman parte esencial de los costos industriales y condicionan las posibilidades competitivas. Ello requiere, entonces, el diseño y funcionamiento de marcos regulatorios que garanticen el cumplimiento de estos objetivos y, además, protejan a los consumidores individuales. Empero, el aspecto menos considerado y de no poca importancia, es la posibilidad de las empresas privatizadas de conformar redes de proveedores y subcontratistas especializados que, en el nuevo clima de mayor eficiencia y competencia en el que efectúan sus contrataciones, permitan a estas firmas generar ventajas competitivas: no sólo como abastecedores domésticos sino, también, como posibles proveedores internacionales.

El cuarto camino planteado comprende al conjunto de políticas "horizontales" caracterizadas por generar externalidades positivas hacia todo el tejido industrial que, por lo tanto, tienen un carácter menos discriminatorio. La calificación de los recursos humanos -con el fortalecimiento del frágil sistema educativo, su articulación al sistema productivo y la profundización de los esfuerzos de calificación en las empresas- y el desarrollo de "un sistema nacional de innovación" que se adecue institucionalmente a las demandas tecnológicas de una economía enfrentada al desafío de la competitividad, son dos pilares centrales.

Asimismo, existen numerosos problemas comunes a las empresas, en particular a las Pymes, que requieren de políticas sistemáticas que impliquen más esfuerzos gerenciales que presupuestarios. Entre ellos se destacan: la difusión de criterios de gestión de calidad, el desarrollo de redes de subcontratación, programas de formación de empresarios en gestión empresarial, la difusión de tecnología de automatización, evaluación de normas ambientales y adecuación de normas técnicas. En suma, el difícil desafío de la competitividad se concentra principalmente, en una nueva especialización industrial que tienda a una mayor incorporación de progreso técnico y de recursos humanos calificados, que hagan posible fortalecer un proceso de transformación basado en el crecimiento y la mayor equidad.

Finalmente, todas estas acciones serán imposibles de realizar si no se cuenta con un sistema financiero capaz de proveer -en volumen, precios y plazos- los recursos de capital necesarios para emprender estas transformaciones. En este sentido, la reforma financiera constituye una asignatura pendiente. Hasta ahora, las entidades bancarias han fragmentado y racionado el crédito a las firmas de menor

tamaño y, cuando proveyeron los recursos, lo hicieron a tasas, plazos y garantías incompatibles con las posibilidades de las Pymes. Es muy difícil avanzar en una estrategia competitiva si no se recrean las instituciones financieras y los instrumentos de política que fortalezcan la capacidad de evaluación y detección de oportunidades para la intermediación del proceso de ahorro-inversión.

Referencias bibliográficas

Azpiazu, D. (1993), Desregulación, privatizaciones y apertura en la economía argentina. Reflexiones preliminares sobre sus efectos en el sector industrial, CEPAL, Buenos Aires.

Azpiazu, D. y Nochteff, H. (1995), El desarrollo ausente. Editorial Tesis, Buenos Aires.

Bianchi, P. (1997), Construir el Mercado, Universidad Nacional de Quilme.

Bisang, R. (1989), Factores de competitividad de la siderurgia argentina, CEPAL, Buenos Aires.

Bisang, R. y Kosacoff, B. (1995), "Tres etapas en la búsqueda de una especialización sustentable. Exportaciones industriales argentinas 1973-1993", en Kosacoff, B., (ed.), Hacia una nueva estrategia exportadora, Universidad Nacional de Quilmes.

Bonvecchi, C. (1997), El financiamiento de las pequeñas y medianas empresas, incluido en Kosacoff et. al.

Bouzas, R. (1993), "¿Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo de la economía argentina a comienzos de los '90" en Revista de Desarrollo Económico N° 129, Vol. 33, Buenos Aires.

Canavese, A. (1992), "Hyperinflation and convertibility-based stabilization in Argentina" en A. Zini Jr. (Ed.), The market and the state, Elsevier, North Holland.

Cepeda, H. (1995), Una visión sobre el desempeño exportador de 1994: el caso de las manufacturas de origen industrial, Instituto para el Desarrollo Industrial, Unión Industrial Argentina, Nota N° 51.

Chang, H. (1994), The political economy of industrial policy. St. Martins Press.

Chudnovsky, D. et al. (1996), Los límites de la apertura. Liberalización, reestructuración industrial y medio ambiente. Alianza Editorial-CENIT, Buenos Aires.

Esser, K. (1992) y otros, América Latina - Hacia una estrategia competitiva, Instituto

Alemán de Desarrollo, Berlín.

Fanelli, J. y Frenkel, R. (1994), Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico. CEDES, Documento N° 104, Serie Económica, Buenos Aires.

Fanelli, J., Kacef, O. y Machinea, J. (1994), Precios relativos y competitividad industrial, Instituto de Desarrollo Industrial, Unión Industrial Argentina, Documento de Trabajo N° 19, Buenos Aires.

Fuchs, M. (1994), "Calificación de los recursos humanos e industrialización: el desafío argentino de los años noventa", Documento de Trabajo N° 57, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Gatto, F. y Ferraro, C. (1997): Principales consecuencias de los comportamientos empresariales Pymes ante la transformación del escenario de negocios en Argentina. CEPAL, Documento de Trabajo N° 78.

Gerchunoff, P. y Machinea, J. (1995), "Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización", en Bustos, P. (ed), Más allá de la estabilidad: Argentina en la época de la globalización y la regionalización, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.

Katz, J. y Kosacoff, B. (1989), El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Katz, J. y Kosacoff, B. (1998), Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones. Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales, N°148, Vol. 37 Buenos Aires.

Katz, J. (1986), Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana, BID/CEPAL/CIID/PNUD, Buenos Aires.

Kosacoff, B., Todesca, J. y Vispo, A. (1991), La transformación de la industria automotriz argentina. Su integración con Brasil, CEPAL, Documento de Trabajo N° 40, Buenos Aires.

Kosacoff, B. y Bezchinsky, G. (1994), Nuevas estrategias de las empresas

transnacionales en la Argentina", Revista de la CEPAL N° 52, Santiago de Chile.

Kosacoff, B. (ed.) (1994), El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación. Alianza Editorial-CEPAL, Buenos Aires.

Kosacoff, B. et al. (1997), Estrategia de desarrollo empresarial. CEPAL-Banco Interamericano de Desarrollo.

López, A. (1993), Impacto del proceso de ajuste estructural sobre las estrategias empresariales en la industria petroquímica: el caso argentino, Buenos Aires.

Obschatko, E. (1996), Articulación productiva a través de los recursos naturales. El caso del complejo oleaginoso argentino. Documento de Trabajo N° 74, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Pérez, W. (1995), ¿Dónde estamos en política industrial?, Cepal, Santiago de Chile.

Ramos, A. (1995), "Hacia la calidad total: La difusión de las normas ISO de la Serie 9000 en la Industria Argentina", Documento de Trabajo N° 66, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Reich, R. (1991), The work of nations, Vintage Books, New York.

Schvarzer, J. (1997): La estructura productiva argentina a mediados de la década del noventa. Tendencias visibles y un diagnóstico con interrogantes. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Sguiglia, E. y Delgado, R. (1994), Los efectos de la desregulación sobre la competitividad de la producción argentina, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires.

Secretaría de Programación Económica (1994): El desempeño de la industria argentina en condiciones de estabilidad económica y apertura externa. Período 1991-1992, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.

Subsecretaría de Inversiones (1995), Argentine investment updated, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.

World Bank (1992), Fundamental Issues and Policy Approaches en Industrial Restructuring, Washington.

Yoguel, G. (1996): Reestructuración económica, integración y Pymes: el caso de Brasil y Argentina. En Katz (ed.); Estabilización Macroeconómica, Reforma estructural y Comportamiento Industrial. Editorial Alianza, Buenos Aires.

